

Een geredigeerde versie is verschenen als:

H. Vording, K.P. Goudswaard, K. Caminada (2006), 'De Wet IB 2001: betere instrumenten voor fiscale inkomenspolitiek?', in: A.C. Rijkers en H. Vording (red.), *Vijf jaar Wet IB 2001*, Meijersreeks nr. 114, Kluwer, Deventer, pp. 131-146.

De Wet IB 2001: betere instrumenten voor fiscale inkomenspolitiek? *

Henk Vording

h.vording@law.leidenuniv.nl

Afdeling Belastingrecht en Afdeling
Economie, Universiteit Leiden
Postbus 95 20
2300 RA Leiden
Tel: ++31 71 527 7756

Kees Goudswaard

k.p.goudswaard@law.leidenuniv.nl

Afdeling Economie
Universiteit Leiden
Postbus 95 20
2300 RA Leiden
tel: ++31 71 527 7756

Koen Caminada

c.l.j.caminada@law.leidenuniv.nl

Afdeling Economie
Universiteit Leiden
Postbus 95 20,
2300 RA Leiden
tel: ++31 71 527 7756

Samenvatting

Heffingskortingen waren een nieuw instrument van inkomenspolitiek binnen de Wet IB 2001. Na vijf jaar intensief gebruik zijn in twee opzichten grenzen te signaleren. In de eerste plaats wordt het stelsel van kortingen onoverzichtelijk, en bereikt het in veel gevallen niet de laagste inkomens. De evaluatie 'Breder, lager, eenvoudiger?' van het Ministerie van Financiën signaleert deze problemen expliciet.

Maar er is een tweede probleem. De algemene en de arbeidskorting zijn weliswaar efficiëntere instrumenten voor koopkracht- en arbeidsmarktbeleid dan de vroegere belastingvrije som resp. het arbeidskostenforfait. Verhoging van deze kortingen blijft echter, gezien hun brede bereik, een kostbare zaak, zodat substantiële ruimte voor verlaging van belastingtarieven verloren gaat. Dát effect in aanmerking nemend, laten wij zien dat de belastingtarieven in de eerste en tweede schijf in 2006 een volle 3 punten lager hadden kunnen zijn – budgettair neutraal, en met minimale effecten op de inkomensverdeling.

Trefwoorden: inkomenspolitiek, heffingskortingen, inkomstenbelasting

* De auteurs zijn verbonden aan het departement Fiscale en Economische Vakken, Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Universiteit Leiden en fellow van het E.M. Meijers Instituut voor rechtswetenschappelijk onderzoek.

1. Vraagstelling

De loon- en inkomstenbelasting is een belangrijk instrument voor de algemene inkomenspolitiek van de overheid. Dat wil niet zeggen dat deze belasting ook goed is toegesneden op het voeren van inkomenspolitiek. Kennelijk was dat met de Wet IB 1964 niet het geval. Immers: één van de doelstellingen van invoering van de Wet IB 2001 was verbetering te brengen in de bruikbaarheid van de loon- en inkomstenbelasting voor inkomenspolitiieke doeleinden. In deze bijdrage gaan wij na of de wetgever op dit terrein is geslaagd. Wij treden daarmee niet in een inhoudelijke beoordeling van de inkomenspolitiieke doelstellingen van de overheid, evenmin in de vraag of het al dan niet wenselijk is om de belastingheffing voor die doelstellingen als instrument in te zetten. In plaats daarvan kijken wij naar een aantal aspecten van de loon- en inkomstenbelasting die min of meer rechtstreeks te maken hebben met de ‘maakbaarheid’ van inkomenseffecten en inkomensverhoudingen. Het gaat dan om:

- de basisfaciliteiten in de loon- en inkomstenbelasting (heffingskortingen);
- de tariefstelling, inclusief de premiecomponent, in de laagste belastingschijven.

Onze vraag is: kan de overheid via de IB sinds 2001 beter inkomenspolitiek voeren dan voorheen en in hoeverre blijkt dit uit de feitelijke inkomenspolitiek na 2001? Beantwoording van die vraag vergt zowel een effectiviteitsoordeel (‘is de kans op doelbereik verbeterd?’) als een doelmatigheidsoordeel (‘wordt een gegeven mate van doelbereik bereikt tegen lagere kosten?’). Een belangrijk aspect van de doelmatigheidsvraag is de vergelijking van het stelsel zoals het zich tussen 2001 en 2005 heeft ontwikkeld met alternatieven waarin lagere heffingskortingen meer ruimte laten voor lagere tarieven. Dat brengt ons mede op de vraag of het nieuwe inkomenspolitiieke instrumentarium ook ongewenste neveneffecten kent.

In paragraaf 2 bespreken we de doelstellingen van de wetgever terzake van dit nieuwe inkomenspolitiieke instrumentarium. In paragraaf 3 geven we een overzicht van de ontwikkeling van heffingskortingen (bedragen, kosten) en tarieven sinds 2001. In paragraaf 4 ordenen we de beschikbare informatie over non-take-up van heffingskortingen. En in paragraaf 5 volgt de kernvraag: zouden de zelfde beleidsuitkomsten (inkomenseffecten, replacement rates) ook bereikbaar zijn geweest met een combinatie van lagere heffingskortingen en (dus) lagere tarieven? Paragraaf 6 bevat de conclusie en enkele kanttekeningen.

2. De relevante doelstellingen van de wetgever ¹

De voornaamste doelstellingen van de belastingherziening 2001 waren van materiële aard, en hadden overigens betrekking op méér dan alleen de loon- en inkomstenbelasting.² De voor ons onderzoek relevante doelstelling wordt vooral genoemd in verband met het voorstel om een systematiek van heffingskortingen in te voeren.

Tevens voorziet de herziene inkomstenbelasting in een omzetting van de huidige belastingvrije sommen in heffingskortingen en in de introductie van een arbeidskorting. In combinatie met de voorgestelde verlaging van de tarieven is hiermee in vergelijking met het huidige stelsel een gericht en effectiever inkomensbeleid mogelijk.³

De MvT (p. 12) illustreert die verbeterde effectiviteit aan de hand van een vergelijking tussen de voorgestelde arbeidskorting en het arbeidskostenforfait van de Wet IB 1964:

‘Het netto voordeel van de arbeidskorting is niet afhankelijk van het marginale belastingtarief, maar is voor iedereen met een inkomen boven het minimumloon gelijk. Een verdere verhoging van het bestaande arbeidskostenforfait daarentegen zou het grootste voordeel in guldens opleveren voor mensen met een inkomen in de hoogste belastingschijf. Juist voor deze groep is een inkomensverbetering ten opzichte van een netto werkloosheidsuitkering echter minder relevant als prikkel om werk te zoeken. Daarom kan worden verwacht dat bij een gelijke budgettaire inzet een arbeidskorting een groter effect heeft op de werkgelegenheid dan een verhoging van het arbeidskostenforfait.’

Dit grotere effect zou met name moeten inhouden dat de verhouding tussen loon en uitkeringsalternatief rond minimumniveau kan worden verbeterd met een geringere inzet van middelen (MvT, p. 12).

‘Zoals blijkt uit tabel 2 leidt de voorgestelde belastingherziening tot een daling van de replacement rate, met name voor laag betaalde banen. Deze daling kan worden toegeschreven aan de invoering van de arbeidskorting. Deze is zodanig vormgegeven dat een maximaal effect optreedt voor mensen die vanuit een uitkeringssituatie, een baan op minimumloonniveau accepteren (de arbeidskorting begint bij 50% WML en bereikt een maximaal effect bij 100% WML). Op deze wijze wordt de uitstroom uit de uitkeringssituatie optimaal bevorderd.’

¹ In deze paragraaf wordt regelmatig verwezen naar de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp Inkomstenbelasting 2001, Tweede Kamer 1998/1999, 26727 nr.3 (hierna: MvT).

² Zoals is aangegeven in het regeerakkoord, streeft het kabinet met de voorgestelde herziening van het belastingstelsel verschillende doelen na. Zo moet de belastingherziening leiden tot verbreding en versterking van de belastinggrondslag en tot vereenvoudiging van de regelgeving. Verder moet het stelsel een bijdrage leveren aan bevordering van de werkgelegenheid en de economische structuur en aan de concurrentiekracht van Nederland. Mede in dat kader wordt, binnen de randvoorwaarde van een evenwichtige en rechtvaardige verdeling van de belastingdruk, een verlaging van de lastendruk op arbeid nagestreefd. In totaal wordt in het kader van de herziening van het belastingstelsel een lastenverlichting van 5 miljard gulden gerealiseerd. Het belastingstelsel moet bovendien emancipatie en economische zelfstandigheid van alle burgers bevorderen. Tenslotte moet vergroening van het belastingstelsel een belangrijke bijdrage leveren aan een duurzame economische ontwikkeling. MvT (p. 8)

³ MvT (p. 4). Voor deze kortingen waren er vanzelfsprekend ook materiële redenen. De MvT (p. 10) noemt:

- de introductie van een arbeidskorting, ten dele gefinancierd door een versobering van het arbeidskostenforfait, waardoor werken financieel aantrekkelijker wordt;
- het omzetten van de belastingvrije som in een heffingskorting waardoor partners van hoofdkostwinners worden gestimuleerd om (meer) te gaan werken.

Ook ten aanzien van de algemene heffingskorting geldt dat de weglek door progressieve tariefstelling verdwijnt (MvT, p. 21).

‘In de afgelopen jaren is een belangrijk deel van de inkomenspolitiek gevoerd via verhoging van de belastingvrije sommen. Dit is een relatief dure maatregel, die bovendien op zichzelf de grondslagversmalling weer versterkt. Heffingskortingen kunnen gericht worden ingezet ten behoeve van de lagere inkomens, omdat het budgettaire beslag kleiner is dan voor een vergelijkbaar effect via verhoging van de belastingvrije sommen.’

Dit heeft, aldus de MvT (p. 13), met name een gunstig effect op de arbeidsparticipatie van partners:

‘De netto waarde van de heffingskorting is niet afhankelijk van het marginale belastingtarief. Daardoor verdwijnt het hierboven beschreven negatieve inkomenseffect en wordt het aantrekkelijker voor partners om (meer) te gaan werken.’

Verder past een systeem van (algemene) heffingskortingen volgens de MvT (p. 21) bij de doelstelling van het kabinet om tot een grotere individuele economische zelfstandigheid te komen. Dat heeft te maken met het hiervoor genoemde participatiebevorderende effect op partners, maar ook met het feit dat de heffingskorting direct wordt uitbetaald aan de niet-werkende partner. Het uitbetalen van de heffingskorting aan de niet-werkende partner laat overigens duidelijk zien dat er nog steeds een participatiebelemmerend effect is. Immers, als de partner betaalde arbeid gaat verrichten worden de eerste inkomsten meteen volledig belast (de heffingskorting is al verrekend).⁴ Wel is het participatiebelemmerend effect kleiner geworden, omdat het tariefffect ten opzichte van de oude situatie is verdwenen. In plaats van een positief effect op de arbeidsmarkt en op de werkgelegenheid (MvT, p. 22) kan dus beter worden gesproken van een minder negatief effect.

Ook voor de omzetting van de ouderenaftrekken in heffingskortingen wordt het motief genoemd dat daarmee een gerichtere inzet ten behoeve van de laagste inkomens mogelijk wordt (MvT, p.21). De alleenstaande-ouderkorting vervangt de alleenstaande-ouderaftrek van artikel 53, vijfde lid, en 55, vijfde lid, Wet op de inkomstenbelasting 1964. De aanvullende alleenstaande-ouderkorting vervangt de aanvullende alleenstaande-ouderaftrek van artikel 53, zesde lid, en 55, zesde lid, Wet op de inkomstenbelasting 1964. De ouderenkorting vervangt de ouderenaftrek van artikel 53, zevende lid, en 55, zevende lid, Wet op de inkomstenbelasting 1964. De aanvullende ouderenkorting vervangt de aanvullende ouderenaftrek van artikel 53, achtste lid, en 55, achtste lid, Wet op de inkomstenbelasting 1964. Het is onduidelijk waarom de zelfde benadering niet is toegepast op een ruimere groep regelingen, zoals de zelfstandigenaftrek.

⁴ Indien de minstverdienende partner een zodanig laag inkomen heeft dat hij of zij niet volledig gebruik kan maken van de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de (aanvullende) kinderkorting en de combinatiekorting, dan is het mogelijk om het ongebruikte deel van deze heffingskortingen uit te keren. Hieraan wordt wel de voorwaarde gesteld dat zijn of haar partner belastingplichtig is en ook daadwerkelijk belasting moet betalen. Het uit te betalen bedrag aan de minstverdienende partner is dan ook afhankelijk van de belastingplicht van de partner en bedraagt maximaal het bedrag dat de meestverdienende partner aan belasting en premies volksverzekeringen is verschuldigd.

Ten aanzien van de tariefkeuze heeft de wetgever geen specifieke doelstellingen geuit; de tariefkeuze volgde eenvoudig uit de confrontatie van beschikbare middelen voor lastenverlichting met verdelingseffecten. Wel wordt in de MvT verwezen naar de per 1 januari 1999 doorgevoerde knip in de eerste belastingschijf. Ook deze maatregel heeft de mogelijkheid om een gericht inkomensbeleid te voeren vergroot (MvT, p.21). Een uitvoeriger beschouwing van het gehele inkomenspolitieke instrumentarium binnen de Wet IB 2001 is te vinden in de Nota naar aanleiding van het Verslag (p. 42):⁵

Door de introductie van de heffingskorting, ouderenkorting, arbeidskorting en de knip in de eerste schijf bij de belastingherziening wordt een gericht inkomensbeleid voor mensen met een laag inkomen en ouderen mogelijk. Het is hierdoor mogelijk om met dezelfde budgettaire inzet voor deze groepen een hogere inkomensverbetering te realiseren.

De keuze om de premieheffing volksverzekeringen te beperken tot de eerste twee belastingschijven is in de MvT niet gemotiveerd.

3. Overzicht heffingskortingen en tariefstructuur 2001-2005

Tabel 1 geeft een overzicht voor de periode 2001-2005 van de verschillende heffingskortingen en van de tarieven in box 1 over de eerste twee schijven waarin naast belasting – ook premieheffing plaatsvindt. Het derde- en vierdeschijftarief zijn in deze periode constant gebleven op een niveau van respectievelijk 42 en 52 procent.

Tabel 1 Heffingskortingen en tariefstructuur 2001-2005

	2001	2002	2003	2004	2005	<i>mutaties 2001-2005</i>
Kortingen						
Algemene heffingskorting	1.576	1.647	1.766	1.825	1.894	20%
Arbeidskorting (max.????)	129	133	138	142	1.44	12%
tot 57 jaar	920	949	1.104	1.213	1.287	40%
57-59 jaar		1.119	1.339	1.454	1.532	
60-61 jaar		1.289	1.574	1.694	1.775	
vanaf 62 jaar		1.460	1.809	1.935	2.019	
Kinderkorting	38	40	41	110	112	195%
Aanvullende kinderkorting	192	341	534	547	690	259%
met 3 kinderen tot 18 jaar			597	611	755	
			354	363	504	
Combinatiekorting	138	190	214	224	228	65%
Aanvullende combinatiekorting				290	393	
Alleenstaande-ouderkorting	1.261	1.301	1.348	1.381	1.401	11%
Aanvullende alleenstaande-ouderkorting	1.261	1.301	1.348	1.381	1.401	11%

⁵ Wet Inkomstenbelasting 2001(Belastingherziening 2001), Nota naar aanleiding van het verslag, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 727, nr. 7.

Jonggehandicaptenkorting	484	500	518	531	639	32%
Ouderenkorting	236	289	346	418	454	92%
Aanvullende ouderenkorting	248	256	242	248	287	16%
Toetrederskorting 1e jaar		1.361				
Toetrederskorting 2e en 3e jaar		454				
Tarieven						
1e schijf	32,35	32,35	33,15	33,4	34,4	2,1 %-punt
2e schijf	37,6	37,85	38,65	40,35	41,95	4,4 %-punt
1e schijf senioren	14,45	14,45	15,25	15,5	16,5	2,1 %-punt
2e schijf senioren	19,7	19,95	20,75	22,45	24,05	4,4 %-punt
3 ^e schijf	42	42	42	42	42	0 %-punt
4 ^e schijf	52	52	52	52	52	0 %-punt

Bron: www.minfin.nl/default.asp?CMS_ITEM=FA2493DAB4AA4E328DCF2FC0D3E7EFBCX2X50358X32

Tabel 2 toont de totale kosten van deze heffingskortingen. Deze kosten worden jaarlijks vastgesteld ten behoeve van de vergoeding van premiederving aan de sociale fondsen. De bedragen zijn door het Centraal Planbureau geraamd in het kader van het CEP (maar worden daarin niet als zodanig gepubliceerd; wel in de Staatscourant).

Tabel 2 Kosten heffingskortingen 2001-2005 x miljoen euro.

	2001	2002	2003	2004	2005	mutatie 2001-2005
Kosten heffingskortingen	24.796	26.336,4	28.271,1	30.269,2	31.720,8	28%

Bron: *Staatscourant*

De kostenstijging van de heffingskortingen (afgerond 28% of 7 miljard euro) wordt uiteraard mede bepaald door de invoering van nieuwe heffingskortingen sinds 2001, en wellicht door toename van het aantal gebruikers. Maar vermoedelijk is toch de verhoging van de bedragen (inflatiecorrectie plus beleidsmatige verhogingen) veruit de voornaamste determinant van de kostenstijging. Men vergelijk de verhoging van de twee belangrijkste kortingen, de algemene heffingskorting (+20%) en de arbeidskorting (+40%) in tabel 1 met de totale uitgavenstijging aan heffingskortingen in tabel 2 (+28%).

4. Doelbereik: non take-up

Heffingskortingen kunnen om verschillende redenen hun doel niet bereiken. Zo zullen niet alle rechthebbenden een korting aanvragen, of kunnen kortingen niet of niet volledig worden verrekend met belastingbetalingen. In het eerste geval zijn regelingen bij de doelgroep nog onvoldoende bekend, of onvoldoende toegankelijk. Het tweede geval wordt aangeduid als ‘verzilveringsproblematiek’.

Dit laatste probleem is inmiddels wel in kaart gebracht, het eerste overigens nog niet.⁶ De verzilveringsproblematiek is opgesplitst naar regeling in tabel 3, voor de jaren 2003 en 2005.⁷ Hierbij zijn, in elk geval voor 2003, personen met een negatief inkomen buiten beschouwing gebleven.

Tabel 3 Verzilveringsprobleem heffingskortingen, 2003 en 2005

	2003		2005	
	aantal	bedrag *mln	aantal	bedrag *mln
Extra arbeidskorting voor ouderen	8.000	2	4.000	1
Basis kinderkorting	59.000	2	47.000	5
Aanvullende kinderkorting (verzamelinkomen tot € 30 225)	75.500	24	65.000	28
Aanvullende kinderkorting (verzamelinkomen tot € 28 491)	87.000	15	75.000	13
Extra aanvullende kinderkorting (= 3 kind)	17.000	1	18.000	1
Combinatiekorting	99.000	19	154.000	32
Aanvullende combinatiekorting			155.000	52
Alleenstaandeouderkorting	15.000	15	47.000	36
Aanvullende alleenstaandeouderkorting	7.500	2	49.000	22
Jonggehandicaptenkorting			7.000	2
Algemene ouderenkorting	54.000	8	471.000	51
Aanvullende ouderenkorting	23.000	4	47.000	11
Totaal		91		254

Bron: Tweede Kamer 2004-2005, Aanhangsel, 1399 (vragen Crone en Noorman-Den Uyl); TK 2004-2005, 29800, nr. 3 vraag/antwoord 86.

In de vragen en antwoorden bij de Miljoenennota 2006 is nog nader inzicht verschaft.⁸

In 2005 gaat het om ongeveer 780 000 mensen die hun kortingen geheel of gedeeltelijk niet kunnen effectueren. Gemiddeld gaat het hierbij om een bedrag van € 320 aan heffingskorting. Dit komt het meest voor bij mensen die recht hebben op de (aanvullende) combinatiekorting of de (aanvullende) ouderenkorting. Naar verwachting daalt in 2006 het aantal ouderen dat hun heffingskortingen niet volledig kan verrekenen, onder andere door de verhoging van de tegemoetkoming AOW.

Voor bijna de helft van de ongeveer 780 000 mensen die hun kortingen (gedeeltelijk) niet kunnen effectueren geldt dat zij meer dan een korting niet kunnen verzilveren. De omvang van een eventuele stapeling hangt af van de individuele situatie. Cumulatie kan bijvoorbeeld optreden bij samenloop van de ouderenkorting en de aanvullende ouderenkorting of bij cumulatie van de alleenstaande ouderenkorting met bijvoorbeeld de aanvullende combinatiekorting.

Het gaat hierbij (op basis van de huidige cijfers voor 2005) om ongeveer 780 000 personen, met een totaal budgettair belang van 252 miljoen euro.

⁶ Het probleem dat rechthebbenden geen aanvraag indienen doet zich in elk geval voor bij bejaarden met een laag aanvullend pensioen die voldoen aan de voorwaarden voor aanvullende ouderenkorting. Zij moeten aangifte doen om die aanvullende korting te krijgen. Zie Tweede Kamer 2002-2003, Aanhangsel 157, vragen/antwoorden Kant.

⁷ De ambtelijke evaluatie Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001, Tweede Kamer 2005/2006, 30375, noemt op p. 108 wel de door ons aangehaalde bronnen, maar presenteert op p. 109 oudere gegevens.

⁸ Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300, nr. 34 p.7; idem p 7-8; p.54-55.

Naar schatting ontvangen ongeveer 1,2 miljoen huishoudens in 2006 de kinderkorting. Bij een verhoging van de kinderkorting met € 90 krijgen in principe al deze 1,2 miljoen huishoudens een belastingvoordeel. Ongeveer 6% van de huishoudens kan deze korting (deels) niet verrekenen. De feitelijke kosten van de verhoging van de kinderkorting met € 90 bedragen ongeveer € 100 mln. Daarbij is al rekening gehouden met het feit dat circa 6% van de huishoudens deze verhoging niet kan verrekenen. In 2006 maken huishoudens aanspraak op de kinderkorting wanneer er kinderen jonger dan 18 jaar aanwezig zijn in het huishouden en het verzamelinkomen van het huishouden lager is dan € 42 475.

Het gaat hier al met al om een zeer aanzienlijke en groeiende groep. Opmerkelijk is de hoge score van de aanvullende combinatiekorting, direct al bij invoering in 2004; vergelijk de begrote kosten van 330 miljoen euro (2005) met het niet te verzilveren bedrag van 52 miljoen euro.⁹

Deze verzilveringsproblematiek is niet onvoorzien. Al kort na invoering van de Wet IB 2001 is de problematiek van lage inkomens die weinig of geen belasting betalen geïnventariseerd.¹⁰

Ten gevolge van (...) specifieke inkomensondersteuning en generieke lastenverlichting ontstaan steeds meer groepen belastingplichtigen die nauwelijks of geen belasting meer betalen. De gewenste inkomensverbetering middels specifieke fiscale maatregelen kan daardoor niet of niet geheel meer genoten worden.

Met de invoering van diverse toeslagen die worden uitgekeerd is sprake van een nieuwe belangrijke ontwikkeling op dit terrein. Voorafgegaan door de kinderopvangtoeslag in 2005, zijn in 2006 de huurtoeslag en de zorgtoeslag geïntroduceerd. De Belastingdienst wordt hiermee een uitkeringsinstantie¹¹. Met deze toeslagen kan een nog meer rechtstreekse inkomenspolitiek worden gevoerd. Het probleem is echter dat er toch een zekere verwarring kan gaan ontstaan bij de doelgroep. Sommige bedragen worden wél uitbetaald, andere niet. Dat ook heffingskortingen in sommige situaties wél worden uitbetaald, maakt het beeld niet overzichtelijker. Voor de algemene heffingskorting is daarvoor wel een motivering aangevoerd, die laat zien dat ook de wetgever zich wel wat ongemakkelijk voelt.¹²

In de IB 2001 wordt - net als in de IB 1964 - vastgehouden aan de nulgrens. Dit houdt in dat het onder het huidige systeem niet mogelijk is een negatieve belastingschuld aan de belastingplichtige uit te betalen. De geïntroduceerde heffingskortingen zijn veelal een vervanging van belastingvrije sommen, welke in de IB 1964 niet uitkeerbaar waren. Net als de belastingvrije sommen kunnen in de IB 2001 de heffingskortingen niet ongetoetst worden uitbetaald. Een uitzondering hierop geldt voor de minstverdienende partner. Indien de minstverdienende partner een zodanig laag inkomen heeft dat hij of zij niet volledig gebruik kan maken van de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de (aanvullende) kinderkorting en de combinatiekorting, dan is het mogelijk om het ongebruikte deel van deze heffingskortingen uit te keren. Hieraan wordt wel de voorwaarde gesteld dat zijn of haar partner belastingplichtig is en ook daadwerkelijk belasting moet betalen. Het uit te betalen bedrag aan de minstverdienende partner is dan ook afhankelijk

⁹ Ingevoerd per 1 juli 2004 bij het Belastingplan 2004; noch in de MvT bij dit plan, noch in de parlementaire behandeling is aandacht besteed aan het (niet-) bereik van de regeling; zie ook TK 2003-2004, 29210, nr. 93, verslag wetgevingsoverleg.

¹⁰ Rapportage 'Belastingen en Premies; een verkenning naar nieuwe mogelijkheden vanuit het belastingstelsel 2001' (2001). Deelrapport 2 Inkomenspolitiek, p.1.

¹¹ De toeslagen worden uitbetaald door de nieuwe Toeslagendienst, maar die zal door de gemiddelde burger waarschijnlijk niet van de Belastingdienst worden onderscheiden.

¹² Idem, p.3.

van de belastingplicht van de partner en bedraagt maximaal het bedrag dat de meestverdienende partner aan belasting en premies volksverzekeringen is verschuldigd. Op het niveau van het individu lijkt het alsof er niet wordt vastgehouden aan de nulgrens. Indien op het niveau van het huishouden wordt gekeken, dan is dit wel het geval.

Inmiddels heeft de Tweede Kamer ingestemd met een voorstel van de staatssecretaris om in 2008 ook een kindertoeslag te gaan verstrekken aan alleenstaande ouders die werken op het wettelijk minimumloon. Deze groep betaalt geen inkomstenbelasting en zou dus niet profiteren van de kinderkorting. Bij uitstek een voorbeeld van de verzilveringsproblematiek. Hiermee wordt het onderscheid tussen kortingen en toeslagen nog subtieler. Het doelbereik van het fiscale instrumentarium bereikt hier evidente grenzen.

De evaluatie Breder, lager, eenvoudiger?¹³ trekt op dit punt duidelijke conclusies. In de eerste plaats wordt vastgesteld dat stroomlijning wenselijk is.

Uit de evaluatie blijkt dat het grote aantal heffingskortingen een breed gedeeld bezwaar tegen de heffingskortingen in het algemeen oproept. Door het grote aantal kortingen en de uiteenlopende voorwaarden die daaraan verbonden zijn, dreigen belastingplichtigen door de bomen het bos niet meer te zien. Dit manifesteert zich bijvoorbeeld bij communicatie over heffingskortingen tussen belastingplichtigen en de fiscus of hun belastingadviseurs. Door de geënquêteerde belastingadviseurs is als probleem aangegeven dat de hoeveelheid werk die gemoeid is met het verkrijgen van informatie van belastingplichtigen om kortingen juist toe te passen veelal in geen verhouding staat tot het financiële voordeel dat met de kortingen gemoeid is. Aan de kant van de fiscus speelt als probleem dat veel kortingen met relatief lage bedragen relatief hoge uitvoeringskosten tot gevolg hebben. Voor de controle en correctie van kleine bedragen moet in beginsel immers hetzelfde aantal administratieve handelingen worden verricht als voor grote bedragen. Het kabinet erkent dat de veelheid en verscheidenheid van heffingskortingen op bezwaren stuit. Tegen deze achtergrond moet de stroomlijning van de kinderkortingen per 2006 worden bezien.

Daarnaast krijgt ook de verzilveringsproblematiek aandacht,

De conclusie moet dan ook zijn dat voor bepaalde groepen belastingplichtigen met een lage belasting- en premiedruk het via de loon- en inkomstenbelasting voeren van inkomensbeleid weinig tot geen effect sorteert. Op grond van de geconstateerde complexiteit en het afnemende bereik van het belastinginstrument zal het kabinet bezien of een verdere stroomlijning van heffingskortingen of omzetting in inkomensvoorslagen mogelijk is. Daarbij wordt verwezen naar hetgeen hierover aan de Kamer is bericht in de brief d.d. 6 november 2005 in reactie op de motie-Crone.

5. Doelmatigheid: dezelfde effecten bij lagere belastingtarieven?

Sinds circa 1990 zijn basisfaciliteiten in de IB intensief gebruikt voor het koopkracht- en werkgelegenheidsbeleid. Daarbij werden vaak zowel het arbeidskostenforfait als de belastingvrije som verhoogd; een en ander ten koste van het niveau van de belastingtarieven. Tien jaar geleden concludeerde één van ons in een onderzoek naar dit fiscale inkomensbeleid:¹⁴

¹³ Breder, lager, eenvoudiger? Een evaluatie van de belastingherziening 2001, Tweede Kamer 2005/2006, 30375

¹⁴ H. Vording, Dwaalwegen van de fiscale inkomenspolitiek, *WFR* 1995.

Over de jaren 1990-1994 zou het, achteraf gezien, beter zijn geweest om lasten te verlichten via een lager eerste-schijftarief dan door verhoging van de basisaftrek en het arbeidskostenforfait. De beleidsdoelstellingen (bescherming koopkracht lagere inkomens, vergroting van de afstand tussen lonen en uitkeringen) zouden dan tenminste even goed zijn bereikt en het eerste-schijftarief zou ruim drie punten lager zijn geweest.

Voor deze verrassende uitkomst zijn twee verklaringen. Ten eerste is fiscale sturing met verhoging van basisaftrek en arbeidskostenforfait erg kostbaar (in termen van gederfde belastingopbrengst) omdat er nu eenmaal zeer grote groepen belastingplichtigen bij zijn betrokken. Daardoor verdwijnt dus veel budgettaire ruimte om (bijvoorbeeld) het eerste-schijftarief te verlagen.

Ten tweede werkten de verschillende bestanddelen van het beleid tegen elkaar in. Het is evident dat verhoging van het arbeidskostenforfait de afstand tussen lonen en uitkeringen vergroot. Maar, gegeven het feit dat de gemiddelde uitkering lager is dan het gemiddelde loon, werkt verhoging van de basisaftrek in de tegengestelde richting, evenals verhoging van het eerste-schijftarief.

(...)

Hiermee is niet gezegd dat fiscaal beleid geen enkele bijdrage kan leveren aan versterking van de arbeidsmarkt. Maar de hier bereikte resultaten suggereren dat algemene tariefverlaging de voorkeur kan verdienen boven allerlei gerichte lastenverlichtingen - die wellicht specifieke knelpunten op de arbeidsmarkt kunnen verminderen maar daardoor het algemene probleem van hoge tarieven vergroten.

De vraag is of sinds 2001 in dit gebruik van fiscale instrumenten verbetering is opgetreden. Daarbij is van belang dat de beschikbare instrumenten nog steeds effecten hebben die tegen elkaar in kunnen werken.

De *algemene heffingskorting* is uiteraard een generiek koopkrachtinstrument dat de grootste (procentuele) effecten genereert rond minimumniveau. Kostwinners profiteren, via de overdraagbaarheid, meer van een verhoging van de algemene heffingskorting dan alleenstaanden. Dit geldt echter niet voor de ontvangers van aan het netto minimumloon gekoppelde uitkeringen, zoals de bijstand. Ook de bijstand voor alleenstaanden (70%) en voor alleenstaande ouders (90%) is gekoppeld aan het netto minimumloon voor kostwinners. Als gevolg daarvan wordt de afstand tussen loon en bijstandsuitkering *voor niet-kostwinners kleiner*, telkens wanneer de *algemene heffingskorting* wordt verhoogd. In zoverre heeft een verhoging van de algemene heffingskorting dus ongewenste arbeidsmarkteffecten. Bovendien kost zo'n verhoging uiteraard budgettaire ruimte; het alternatief van lagere belastingtarieven zou beter zijn voor de werking van de arbeidsmarkt.

De *arbeidskorting* is een generiek koopkrachtinstrument voor werkenden, opnieuw met het grootste effect rond minimumniveau. De arbeidskorting heeft een positief effect op de werking van de arbeidsmarkt. De samenloop met de algemene heffingskorting zorgt er overigens voor dat de alleenstaande minimumloner thans geen belasting meer betaalt; een verdere verhoging van kortingen heeft daar geen inkomenseffect meer. Zo zal een verhoging van de algemene heffingskorting met 100 euro wél, via het netto minimumloon voor kostwinners, voor 70 euro doorwerken in de bijstandsuitkering voor alleenstaanden. Het netto minimumloon voor alleenstaanden verandert dan echter niet, zodat de afstand tussen loon en uitkeringsalternatief afneemt.

Er is overigens een veelbesproken alternatief dat al in de Verkenning Belastingen 21^e eeuw (1997) aan de orde is gesteld: de inkomensafhankelijke arbeidskorting (de Earned Income Tax Credit). Deze zou een

aanzienlijk effectiever inkomensbeleid aan de onderkant van de arbeidsmarkt mogelijk maken.¹⁵ De EITC richt zich specifiek op werkenden met een gering inkomen. Het kortingsbedrag neemt af bij een stijgend inkomen. Het voordeel daarvan is dat bij een gelijk budgettair beslag de arbeidskorting aan de onderkant van de arbeidsmarkt sterker kan worden verhoogd en dat daardoor het effect op de replacement rate tot aan het afbouwtraject relatief groot is. Het nadeel van de EITC is vanzelfsprekend dat de marginale druk verschuift van lagere naar hogere inkomens. Bij inkomensniveau's in het afbouwtraject zullen het arbeidsaanbod en de scholingsinspanningen worden afgeremd. In dit verband wordt al in Verkenning opgemerkt dat bij invoering van een EITC een vlakkere tariefstructuur hogerop in het loonsgebouw gewenst kan zijn met het oog op het voorkomen van een hogere marginale druk.¹⁶ De tarieven van de eerste twee schijven zijn, anders dan de tarieven van 42% en 52%, variabel vanwege de jaarlijks veranderende premiecomponent. Het tarief in de eerste schijf raakt de laagste inkomens het meest, maar heeft rond minimumniveau nog niet veel effect. Daarboven drukken ze op (extra) arbeidsinspanning. Een verhoging van tarieven heeft mede tot gevolg dat de afstand tussen loon rond het minimumniveau en het uitkeringsalternatief geringer wordt, en heeft ook langs die weg een negatief effect op de werking van de arbeidsmarkt.

Nu sinds 2001 de verschillende heffingskortingen zijn gestegen met in totaal 7 miljard euro, terwijl tevens de tarieven zijn gestegen met respectievelijk 2 en 4 punten (zie tabel 1), is de doelmatigheidsvraag eenvoudig:

Waren de effecten (koopkrachteffecten, replacement rates) van het gevoerde beleid (verhoging van heffingskortingen en tarieven) ook te bereiken geweest met een alternatief beleid van lagere heffingskortingen en lagere tarieven?

Om deze vraag te beantwoorden hebben we een simulatie uitgevoerd met het CPB-rekenmodel Microtax, dat ook wordt gebruikt voor de berekening van standaard-koopkrachtplaatjes in beleidsstukken.¹⁷ We hebben in Microtax de volgende wijzigingen aangebracht (alternatief fiscaal inkomensbeleid 2001-2005):

1. Het niveau van alle heffingskortingen is gereduceerd met 13,3%. Daarmee zijn de reële uitgaven aan heffingskortingen terug op het niveau 2001. Het totaal van eerder genoemde heffingskortingen bedroeg in 2001 24,8 miljard euro. Volgens de systematiek van de inflatiecorrectie zou dit bedrag in 2005 zijn opgelopen tot 27,4 miljard euro (+10,5%). De realisatie bedraagt echter 31,7 miljard euro. Derhalve wordt 4,2 miljard euro aan fiscaal inkomensbeleid via de heffingskortingen teruggedraaid.

¹⁵ Zo hebben simulaties met het MIMIC model van het Centraal Planbureau uitgewezen dat de EITC een effectief inkomensinstrument is om de werkloosheid terug te dringen, waarbij de mate van effectiviteit afhankelijk is van de vormgeving, zie F. van Oers and R. de Mooij, 'Earned Income tax Credit', CPB Report, 1998/4, pp.14-18; zie ook K.P. Goudswaard en K. Caminada, 'Belastingen in de 21^e eeuw: veel v's, weinig wol', *Weekblad Fiscaal Recht*, 1998/6277, p. 133-143.

¹⁶ Belastingen in de 21^e eeuw: een verkenning, Tweede Kamer 1997-1998, 25 810, nr.2, p.114.

¹⁷ Het model Microtax is een statisch spreadsheetmodel en berekent het bruto-netto-traject voor verschillende sociaal-economische groepen, zoals werknemers in bedrijven, ambtenaren, uitkeringsontvangers en gepensioneerden, waarbij is gedifferentieerd naar inkomenshoogte en het al dan niet onderhouden van kinderen, e.d.. Het microsimulatiemodel bevat een inputblok - tarieven, premies, inkomensgrenzen, uitkeringniveaus - dat correspondeert met de MEV 2006. Dit inputblok is eenvoudig te manipuleren. Nadere omschrijving en details van dit model zijn te raadplegen via de website van het Central Planbureau (<http://www.cpb.nl>).

De accentsverschuivingen tussen de verschillende heffingskortingen (de één is meer verhoogd dan de ander, zie tabel 1) laten we dus in stand; alleen het niveau gaat omlaag.

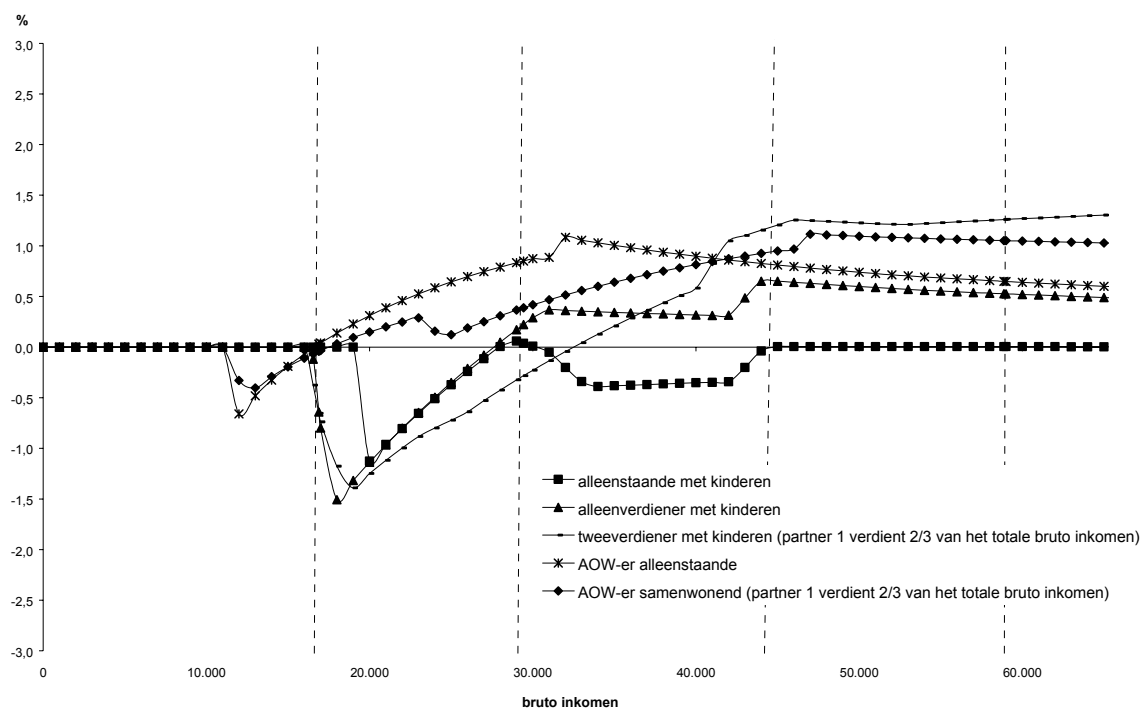
2. De opbrengst van deze reductie in heffingskortingen (4,2 miljard euro) zetten we in voor een verlaging van de tarieven in de eerste twee schijven. Wij nemen aan dat een verlaging van het eersteschijsftarief 0,9 miljard euro per punt kost, en een verlaging van het tweedeschijsftarief 0,5 miljard euro. De beide tarieven kunnen daarmee met 3 procentpunten omlaag; de beide seniorentarieven kunnen naar rato met 1,5 procentpunt omlaag.

De inkomensgevolgen en de effecten op de replacement rates van het gesimuleerde fiscale inkomensbeleid staan in de tabellen 4 en 5 en figuur 1. Figuur 1 toont de spreiding in de inkomensgevolgen voor enkele sociaal-economische groepen. Die spreiding geeft de lezer tevens enig houvast; het gesimuleerde alternatieve fiscale inkomensbeleid van lagere heffingskortingen en lagere tarieven werkt budget-neutraal uit.

Tabel 4 Standaard koopkrachteffecten alternatief fiscaal inkomensbeleid 2001-2005: realisaties 2005

<i>ACTIEVEN</i>			<i>INACTIEVEN</i>		
	met kinderen	zonder kinderen		met kinderen	zonder kinderen
Alleenverdiener			Sociale minima		
Minimumloon	-0,1	-1,2	paar	-0,7	0,0
minimumloon-plus	-0,6	-1,2	alleenstaand	-0,7	0,0
Modaal	0,2	0,9			
2*modaal	0,5	0,6			
Alleenstaande			AOW (alleenstaand)		
Minimumloon	0,0	0,7	sociaal minimum		-0,7
minimumloon-plus	0,0	0,7	AOW+5.000		0,0
Modaal	0,0	2,3			
2*modaal	0,0	1,4	AOW (paar)		
Tweeverdiener			sociaal minimum		-0,1
modaal + ½ modaal	1,2	1,7	AOW+10.000		0,5
2*modaal + ½ modaal	0,9	1,2			

Figuur 1 Spreiding koopkrachteffecten alternatief fiscaal inkomensbeleid 2001-2005: realisaties 2005



Toelichting: de gestippelde verticale lijnen van links naar rechts representeren de inkomensniveaus die horen bij het minimum loon, het modale inkomen, 1½ keer modaal en 2x modaal

Bron: eigen berekeningen met Microtax

Bijstandontvangers zouden tot ¾% slechter af zijn voorzover ze kinderen hebben. Alleenverdieners op en juist boven minimumniveau zouden tot 1¼% koopkracht inleveren. Voor tweeverdieners met bovenmodaal huishoudensinkomen is er wat verbetering. Ook de inkomenseffecten voor de groep senioren zijn nogal bescheiden en variëren binnen een bandbreedte van min 0,7 procent tot maximaal plus 1,1 procent.

Leidt het budget-neutrale alternatieve fiscale inkomensbeleid van lagere heffingskortingen en lagere tarieven tot mindere prestaties op het terrein van de verhouding tussen loon en uitkering rond het minimumniveau? Voor alleenstaanden en alleenverdieners met kinderen neemt de afstand tussen loon en uitkeringsalternatief toe, voor alleenverdieners zonder kinderen rond het minimumniveau neemt die afstand wat af. Vrijwel alle effecten blijven tussen de +/- 1%; zie tabel 5.

Tabel 5 Effecten replacement rates alternatief fiscaal inkomensbeleid 2001-2005: realisaties 2005

	minimumloon	minimumloon-plus	modaal	2 x modaal
alleenstaand	-0,5	-0,5	-1,1	-0,4
alleenstaand met kinderen	-0,6	-0,6	-0,5	-0,3
alleenverdiener	1,1	1,1	-0,6	-0,2
alleenverdiener met kinderen	-0,5	0,0	-0,6	-0,5

Bron: eigen berekeningen met Microtax

De uitkomsten laten zien dat het gevoerde inkomenspolitieke beleid wel enig effect heeft; onder het alternatieve beleid zouden de lage inkomens over het algemeen iets slechter af zijn geweest, en de hogere inkomens iets beter. De waardering daarvan moet vanzelfsprekend mede worden bepaald door de tariefuitkomsten. Het eersteschijftarief (34,15% in 2006) had op 31,15% kunnen uitkomen. Het tweedeschijftarief, met 41,45% al bijna gelijk aan dat van de derde schijf, had naar 38,45% gekund. In deze berekeningen zijn geen gedragsreacties verondersteld. Wij vermoeden dat de economische effecten van het alternatieve beleid gunstig zouden zijn, gezien de duidelijk lagere tarieven. Dat betekent ook dat de negatieve koopkrachteffecten voor minima moeten worden afgezet tegen betere kansen op de arbeidsmarkt onder ons alternatieve scenario.

6. Conclusie

Wij komen ten aanzien van het nieuwe fiscale instrumentarium voor inkomenspolitiek (heffingskortingen) van de Wet IB 2001 tot een gemengd oordeel. Positief is onmiskenbaar dat voor ‘de onderkant’ bedoelde middelen minder weglekken naar hoge inkomens. Verder past een systeem van heffingskortingen beter bij de doelstellingen van een grotere individuele economische zelfstandigheid en de bevordering van arbeidsparticipatie van partners dan de oude systematiek van belastingaftrek (belastingvrije sommen en arbeidskostenforfait).

Een duidelijk negatief punt is dat het geheel aan heffingskortingen steeds minder de lage inkomens bereiken waarvoor ze wél zijn bedoeld, vanwege de verzilveringsproblematiek. Daarnaast is er het probleem van de ‘non-take-up’ van rechthebbenden, waarvan de omvang vooralsnog onbekend is. Ook gezien de ontwikkeling in de toeslagensfeer is de verzilveringsproblematiek steeds moeilijker uit te leggen. Sommige bedragen worden wél uitbetaald, andere niet. Bij de toeslagen kan niet meer worden gesproken van fiscale instrumenten; de fiscus wordt hier een rechtstreekse uitkeringsinstantie. De evaluatie ‘Breder, lager, eenvoudiger?’ brengt duidelijk de grenzen in kaart van het recente inkomensbeleid via heffingskortingen: zowel de overzichtelijkheid als de effectiviteit verdienen meer aandacht.

Een ander groot probleem met het inkomenspolitieke instrumentarium van de Wet IB 2001 ligt bij het daadwerkelijke gebruik ervan. Wij wezen er op dat onder het oude fiscale regime te vaak de voorkeur werd gegeven aan verhoging van basisfaciliteiten boven tariefverlaging; ‘te vaak’ omdat het belangrijkste resultaat per saldo bestond uit hogere belastingtarieven. We wezen daarbij op het probleem van incrementele besluitvorming. Het is denkbaar dat politici het ene jaar gerichte fiscale maatregelen willen nemen voor alle minima, en het volgende jaar de afstand tussen lonen en uitkeringen weer wat belangrijker vinden. Maar over meerdere jaren bezien wordt daarmee weinig anders bereikt dan tariefverhoging.

De moeilijkheid is dat sinds 2001 fiscaal inkomensbeleid wel goedkoper is geworden, maar dat de neiging tot incrementele besluitvorming niet is verminderd. Meer nog, er is druk geëxperimenteerd met

heffingskortingen. Rechtstreeks gevolg daarvan is dat de belastingtarieven in de onderste schijven een aantal punten zijn gestegen, terwijl de per saldo bereikte inkomenspolitieke resultaten daarvoor naar onze mening maar weinig rechtvaardiging bieden. Het tweedeschijftarief is nu reeds vrijwel identiek aan het derde (42 procent).

Wij hebben een alternatief scenario gesimuleerd, waarin de heffingskortingen vanaf 2001 in reële zin niet zijn verhoogd, terwijl in plaats daarvan – op budgettair neutrale wijze – de tarieven in de eerste twee schijven zijn verlaagd. De uitkomsten laten zien dat de koopkrachteffecten en de effecten op de replacement rates gering zijn. De economische effecten van dit alternatieve beleid zouden echter gunstig kunnen zijn, gezien de duidelijk lagere tarieven.